

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIX.

Fasciculus 2.

BODNÁR LÁSZLÓ

**Az ezredvég kihívásai a nemzetközi jog
alapelveivel szemben**

SZEGED

2001

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR,
JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA,
JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ,
HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

I.

Az alapelvek és az univerzalitás problémái

A nemzetközi jog mai alapelvei eredendően az ENSZ Alapokmányának (Alapokmány) 2. cikkében kerültek meghatározásra, de a napjainkban elismert valamennyi, a 2. cikkben nem említett alapelv is az Alapokmányra vezethető vissza. A tekintetben, hogy végül is melyek – különösen számszerűségükben – a mai nemzetközi jog által elismert alapelvek, csálthatatlanul pontos válasz nem igen adható.

Az Alapokmány 2. cikke hét elvet sorol fel,¹ az ENSZ Közgyűlés 1970. október 24-i 2625. (XXV.) sz. határozatával elfogadott Nyilatkozat szintén hét, de más megfogalmazású elvet jelöl,² az EBEÉ Helsinki zárónyilatkozata 10 elvet sorol föl,³ míg a még 1947-ben a Nemzetközi Jogi Bizottság által elkészített tervezet „az államok alapjogairól és alapkötelezettségeiről” – amelyek tulajdonképpen alapelvekként foghatók fel –, négy alapjogot és tíz alapkötelezettséget tartalmaz.⁴

Ezen különböző, eltérő számú alapelveket tartalmazó „katalógusok” között azonban nincs igazából lényegi különbség, az alapelvek eltérő száma ugyanis két fő okkal magyarázható:

- a) Az Alapokmányban a „célok” (1. cikk) között szerepel – a ma már vitán felül alapelvnek tekintett – önrendelkezési jog és az emberi jogok tiszteletben tartásának elve.⁵ A „célok” közötti feltüntetés – az akkori történelmi és politikai helyzet mellett – azzal magyarázható elsősorban, hogy ezen alapelv értékű célok tartalmának hiánya miatt ezek, Búza László terminus technikusával élve „programjellegű normák” voltak.⁶ Az önrendelkezési jog esetén, pl. sem az e jogból származó jogok és kötelezettségek, sem pedig ezek alanyai nem kerülhettek meghatározásra, míg az emberi jogok esetén az emberi jogok katalógu-

¹ Vö. ENSZ Alapokmány 2. cikk 1-7. bekezdés.

² A Közgyűlés határozatában elfogadott elvek: I. Az államok nemzetközi kapcsolataiban tartózkodni kötelesek valamely állam területi integritása és politikai függetlensége elleni, illetve az ENSZ céljaival össze nem egyeztethető erőszaktól, vagy erőszakkal való fenyegetéstől. 2. Az államok nemzetközi vitáikat békés úton és oly módon kell rendezniük, hogy a nemzetközi béke, biztonság és igazságosság ne kerüljön veszélybe. 3. Az államok nem avatkozhatnak valamely más állam belső joghatósága alá tartozó ügyeibe, összhangban az Alapokmánnyal. 4. Az államok, összhangban az Alapokmánnyal, kötelesek együttműködni. 5. Egyenlő jogok és a népek önrendelkezése. 6. Az államok szuverén egyenlősége. 7. Az államok az Alapokmánnyal összhangban vállalt kötelezettségeit jóhiszeműen kötelesek teljesíteni.

³ A Helsinki elvek: I. Szuverén egyenlőség, a szuverenitásba foglalt jogok tiszteletben tartása. II. Tartózkodás az erőszaktól, vagy az erőszakkal való fenyegetéstől. III. A határok sérthetetlensége. IV. Az államok területi integritása. V. A viták békés rendezése. VI. A belügyekbe való be nem avatkozás. VII. Az emberi jogok és az alapvető emberi szabadságok tiszteletben tartása, beleértve a gondolat, a véleménynyilvánítás és a vallás szabadságát. VIII. Egyenlő jogok és a népek önrendelkezése. IX. Az államok közötti együttműködés. X. A nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése.

⁴ Lásd Draft Declaration on Right and Duties of States. 375. (IV.)

⁵ Vö. Alapokmány I. cikk 2-3. bekezdés.

⁶ Részletesen lásd Búza László: A nemzetközi jog fő kérdései az új szellemű nemzetközi jogban. Budapest, 1967. 10. p.

sának kidolgozása és elfogadása volt szükséges ahhoz, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása a nemzetközi jog *alapelveinek* minősülhessen. Mindkét tekintetben több évtizedes (nemzetközi) jogfejlődés vezetett igazi alapelveként való elismerésükhöz.

- b) A számszerűségi eltérések tipikusan abból adódnak, hogy egy vitán felül elismert – az Alapokmányban is fellelhető – alapelvekbe immanensen beleértendő rész kérdést önállóan (esetenként politikai okból) kiemelték az alapelv egészéből.

Különösen szembetűnő e tekintetben a 10 Helsinki-elv: az Alapokmány 2. cikk (1) bekezdésében meghatározott „szuverén egyenlőség” elve a helsinki elvek között 3-4 önálló részelveként került meghatározásra.⁷

Az alapelvek körének stabilizálódása terén tehát sok minden történt, a nemzetközi jog fejlődése döntő szerepet játszott ebben a folyamatban. Természetesen ma még nem állítható, hogy az önrendelkezési jog és az emberi jogok, mint alapelvek kristálytisztan normatartalommal bírnának,⁸ nem is beszélve a betar(ta)tásukkal és végrehajtásukkal kapcsolatos egyáltalán nem is csekély anomáliákról (csak példaként említve: kurdok önrendelkezési joga), nemzetiségek, kisebbségek önrendelkezési joga, illetve az emberi jogok terén: az iszlám kultúrkör eltérő felfogása e kérdésről, avagy a sajátos afrikai regionális szabályozás kérdései.

Az alapelvek körének kikristályosodása a nemzetközi jog általános fejlődése mellett azonban 1945 – az Alapokmány elfogadása – óta különösen az utóbbi, mintegy két évtizedben szinte hihetetlen gyorsasággal jelentek meg olyan események, változások a világban, amelyek nem engedik meg, hogy az egyetemes nemzetközi jog lényegileg 1945-ben kialakult, bizonyos értelemben „lezárt” alapelveket kifejező általános normatívái, ezek normatartalma „bebetonozódhasson”.

Az itt hivatkozott jelentős változások köre taxatívén nyilvánvalóan nem határozható meg, így csupán példaszerűen kiragadva – az utóbbi években a nemzetközi kapcsolatokba (különösen a nemzetközi politikába) berobbanó – új kihívásokra, fejleményekre utalok, amelyek nemzetközi jogi megválaszolása tételes szabályozás útján – megítélésem szerint – nem kerülhető el. Ilyen, feltétlenül nemzetközi jogi szabályozást kívánó új jelenségek, pl.:

- a) Az erőszakos cselekmények világméretű növekedése, ide értve kisebb nagyobb nemzetközi jogi értelemben vett fegyveres konfliktusokat éppúgy, mint a civil szférában megjelent és világméretűvé vált terror-, illetve más erőszakos cselekményeket;
- b) Az erőszakos cselekmények köréből – mint a XX. század utolsó évtizedeiben felbukkant új jelenséget – kiragadva: az állam kormányhatalom részéről a saját országban elkövetett népirtások, etnikai tisztogatások (Kambodzsa, Bosznia-Hercegovina, Ruanda, Koszovó)

⁷ A „szuverén egyenlőség” elvébe alapvetően beleértendő a Helsinki elvek közül az I., III. és IV. sz. elv mindegyike.

⁸ Normatívén még nem tisztázódott pl., hogy a nemzeti kisebbségek önrendelkezési joga meddig terjedhet. Van-e a joguk pl. az elszakadásra, vagy csupán területi autonómiára, vagy pedig még kevesebbre, a személyi autonómiára.

- c) Az informatikai robbanás, amelynek hatása egyelőre ellenőrizhetetlenné és alig védhetővé teszi a jog által védett értékek biztonságát (szellemi tulajdon, gyermek jogai stb.);
- d) A géntechnológia robbanásszerű fejlődése, melynek eredményeként – egyebek között, de mindenek előtt – az emberiség több generációjának egészségét befolyásol(hat)ja ma még sokszor fel sem becsülhető vonatkozásokban és mértékben (emberi jogok sérelme, mely az emberi jogok katalógusának kiegészítését is indokolná);
- e) A II. világháború, illetve az Alapokmány utáni kétpólusú világrendszer "jóvoltából" elaltatott nemzetállami törekvések talán váratlan, de annál erőteljesebb újraéledése (skótok, baszkok törekvése, Kelet és Kelet-Közép-Európa soknemzetiségű államainak szétesése, de hasonló törekvéseket látni Ázsia és Afrika nemrégiben függetlenné vált államaiban is);
- f) Az EK-EU létrejötte, bővülési folyamata, a világméretű globalizáció trendje felszínre hozta a szuverenitás attribútumainak újragondolási kényszerét éppúgy, mint ahogy az ENSZ, ezen belül is különösen a Biztonsági Tanács működési, döntéshozatali rendszere is reformokat igényel.

Az előzőekben példaszerűen felvázolt változások, ezeknek a nemzetközi kapcsolatokra gyakorolt (közel)jövőbeli, ma még jórészt meg nem határozható hatásai kényszerítő erővel bírnak az "új szellemű" nemzetközi jog alapelveinek újragondolására, újraértelmezésére, fejlesztésére.

De amíg egyes jelenségek kihatásai, nemzetközi jogi rendezésének mikéntje ma még nem körvonalazható pontosan,⁹ addig a XX. század végének egyes történései konkrét nemzetközi konfliktusok jogi minősítése, a konfliktusokra való reagálás jogszerűségének el-, avagy el nem ismerése néhány nemzetközi jog alapelv klasszikus, Alapokmány szerinti értelmezésének tarthatatlansága több mint bizonyossággá vált.

Sajnálatos módon ezek a már meglévő bizonyosságok fegyveres vagy más súlyos erőszakos cselekmények formájában nyilvánultak meg, melyek nemzetközi jogi minősítése sem az ENSZ Alapokmányában foglalt elvek, sem az ENSZ működési, döntéshozatali mechanizmusa alapján, nehezen, vagy egyáltalán nem oldhatók meg.

Ismét csak példaszerűen megemlítve néhány esetet, amelyek "az ENSZ Alapokmányával összhangban" megoldhatatlan nemzetközi konfliktusként jelentek meg, s a nemzetközi jog szabályai szerint (ide értve az alapelveket is) jogilag ambivalensen minősíthető: a már említett államon belüli népi pertások, NATO beavatkozás Jugoszláviában, orosz katonai akcióisorozat Csecsenföldön.

Fenti három kiragadott példa tanulságai többé-kevésbé behelyettesíthetők más konfliktusok képleteibe is, és mint kiragadott (de jellemző) konfliktustípusok a nemzetközi jog alapelvei (és ezek konkrét alkalmazása) vonatkozásában az alábbi problémakomplexumokat érintik az általánosan elismertnek tekintett alapelvek vonatkozásában:

⁹ Búza László szerint: a programjellegű normák "... nem teljes értékű jogszabályok, olyan normák, melyek megalkotását a jogalkotó nemcsak tervbe vette, hanem egy szabályos jogi aktusban feladatként tűzte ki maga elé." Búza: i.m. 10. p.

¹⁰ Ilyen esetek pl. az egyén helyzetével az alapvető emberi jogokkal kapcsolatos probléma, hogy a géntechnológiának az emberi jogra gyakorolt hatása milyen pozitív jogi szabályozást igényel(ne), vagy pl. a nemzetközi szintű korrupció, terrorizmus elleni fellépés milyen effektív univerzális nemzetközi jogi szabályozást kíván meg, illetve milyen szabályozást fogadna el az államok érdekelt/érintett többsége.

- a) Meddig terjed, és tulajdonképpen mit takar ma az állam szuverenitása?
- b) Mit jelent az erőszak tilalma, mikor lehet jogos mégis az erőszak alkalmazása?
- c) Hogyan értelmezhető ma az Alapokmány 2. cikk (7) bekezdésében foglalt be nem avatkozás (non-intervenció) elve, milyen eset(ek)ben lehet jogszerű a beavatkozás?
- d) Az a)-c) pontokban érintett kérdések hogyan viszonyulnak az önrendelkezési jog és az emberi jogok tiszteletben tartásának elvéhez?

Ad. a) A szuverenitás fogalmának megjelenését általában Jean Bodin-től származtatják, de Suarez és Gentile is már a XVI. század elején foglalkozott a szuverenitás kérdésével, s Grotius is hasonló módon közelítette meg a szuverenitás lényegét, illetve jelölte meg annak hordozóját.

A szuverenitás lényegét abban látják, hogy az olyan hatalom, ami fölött semmilyen más hatalom nem áll, azaz a (fő)hatalom nincs alávetve semmilyen más rendnek.¹¹ A korszak társadalmi-, állami-, egyáltalán hatalmi berendezkedéséből logikusan következik, hogy a szuverenitás hordozója, megtestesítője az uralkodó.

A francia polgári forradalom tette ismertté a népszuverenitás eszméjét, s a *szuverenitás fogalmának az állammal való összekapcsolása*, ahhoz való kötődése csak a XX. század terméke.¹² Amíg azonban a modern nemzetközi jog evidenciaként kezeli, hogy a szuverenitás az államisággal fonódik össze (ha úgy tetszik: a szuverenitás az államiság fogalmi ismérve), addig a nemzetközi jog adós maradt a szuverenitás egzakt meghatározásával, fogalmi ismérveinek precíz feltárással. Az Alapokmány is – nemes egyszerűséggel – a tagállamok “szuverén egyenlőségét” említi, s némi fogódzkodót csak az ENSZ Közgyűlésének 2625. (XXV.) sz. határozata nyújt, amikor – tulajdonképpen példászerűen – magyarázza az Alapokmány rendelkezését. Eszerint: az államok kötelesek tiszteletben tartani más államok jogalanyiságát, illetve minden állam a szuverenitásba tartozó jogok *teljességével* rendelkezik. E megállapításoktól már konkrétabbak azok a rendelkezések, amelyek kimondják, hogy az állam területi épsége és politikai függetlensége sérthetetlen, és hogy minden állam jogosult társadalmi-, politikai- és kulturális rendszerét szabadon megválasztani, fejleszteni.¹³

Mindez persze nem jelent(het)i a szuverenitás korlátlan voltát, és a történelmi példák is bizonyítják, hogy magasabb célok érdekében maga az egyetemes nemzetközi jog is szűkítette a szuverenitásból eredő jogosítványok körét. Így pl. ma már nem értendő bele a szuverenitásba a *jus ad bellum*, az imperatív normák korlátozzák a szerződéskötési szabadságot, s az államok “szuverén egyenlőségéből” nem következik (a Nemzetek Szövetségében még széles körben érvényesült) minden tagállamot megillető “vétőjog”.

Összegezve az állapítható meg, hogy precíz válasz ma sem adható arra a kérdésre, hogy mit is kell érteni a szuverenitás fogalma alatt. A nemzetközi jog tudományában legfeljebb a tekintetben van konszenzus, hogy a szuverenitásnak van egy külső és egy

¹¹ Részletesebben lásd Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski Kiadó Budapest, 1999. 66-68. p.

¹² Uo.

¹³ Az ENSZ Közgyűlésének 2625. (XXV.) sz. határozata értelmében az államok szuverén egyenlősége különösen a következő elemeket foglalja magában: (a) Az államok jogi egyenlősége. (b) Minden állam élvezzi a teljes szuverenitásba foglalt jogokat. (c) Minden állam köteles tiszteletben tartani más államok jogalanyiságát. (d) Az államok területi integritása és politikai függetlensége sérthetetlen. (e) Minden állam jogosult, hogy szabadon válassza meg és fejlessze politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális rendszerét. (f) Minden állam köteles teljes mértékben és jóhiszeműen teljesíteni nemzetközi kötelezettségeit, és köteles békében élni más államokkal.

belső oldala, miszerint: az állam mentességet élvez más államok joghatósága alól, más államokkal való kapcsolatairól szabadon, függetlenül dönt (külső oldal), illetve, hogy az állam főhatalmat gyakorol a területén lévő személyek és dolgok fölött (belső oldal).¹⁴

Ad. b) Az erőszak tilalma, mint nemzetközi jogi elv, nemzetközi jogi norma – értelemszerűen – mindaddig nem alakulhatott ki, amíg az állami szuverenitásba fogalmilag beleértendő volt a *jus ad bellum*, azaz a háborúindításhoz való jog. Ennek megfelelően az erőszak tilalma (avagy korlátozása) a háborúindítás jogának korlátozásával, majd megtiltásával jelenik meg a nemzetközi jogban.

Első korlátozásként az 1907-ben elfogadott Drágó-Porter Egyezmény tiltotta meg a háború indítását kizárólag olyan esetben, ha a háború indítására az állam pénztartozásának meg nem fizetése miatt került sor.¹⁵ A Nemzetek Szövetségének az Egyezségekné-nya ezen már túllép, s általában kimondja a hódító (területszerző) háború indításának tilalmát, de – meghatározott feltételek mellett – jogosnak tekinti a háborút, mint az államok között viszályok rendezésének eszköze.¹⁶

A háborúindításról való teljes körű lemondásra 1928-ban a Kellogg-Briond paktum-mal kerül sor, anélkül azonban, hogy a Paktumban vállalt kötelezettség megszégéséhez bármiféle szankciót rendelt volna a szerződés.¹⁷

Az ENSZ Alapokmánya túllép a korábbi szemléleten, s nem csupán a háború általános tilalmát mondja ki alapelveként, hanem mindenfajta erőszak, erőszakkal való fenyegetés tilalmát.¹⁸ Egyidejűleg meghatározza a „jogos háborúviselés” esetét is, amikor kimondja, hogy „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette.”¹⁹ A Biztonsági Tanács fellépését követően tehát az önvédelmi háború sem folytatható jogszerűen.

Ad. c) A beavatkozás tilalmának megjelenése elválaszthatatlan az erőszak tilalmától. Nyilvánvaló ugyanis, hogy amíg a háborúindítás megengedett volt, addig a nemzetközi jog a beavatkozás tilalmát sem mondhatta ki. Így aztán nem véletlen, hogy az 1814-15. évi Bécsi Kongresszuson létrejött Szent Szövetség a nyílt beavatkozást hirdethette meg a *status quo* védelmére,²⁰ s az 1823-ban meghirdetett Monroe-doktrína is csupán beavatkozási érdekszférákra osztotta a világot.²¹

¹⁴ Ilyen értelemben lásd Nagy Károly i.m. 66. p.; Bruhács János: Nemzetközi jog II., Dialóg Campus, Pécs 1999. 30. p.

¹⁵ Az egyezmény megszületésének előzménye, hogy a Venezuela által meg nem fizetett államadósság miatt Németország, Olaszország és Anglia blokád alá vette és ágyúzta Veracruz kikötőjét. Az ilyen támadás tilalma érdekében lépett föl Drago argentin külügyminiszter, és 1907-ben a II. Hágai Békekonferencián Porter USA külügyminiszterrel együtt kezdeményezték a róluk elnevezett egyezmény elfogadását.

¹⁶ Lásd: Nemzetek Szövetségének Egyezségekné-nya 10. és 15. cikk.

¹⁷ A Paktum a szankciók hiánya ellenére is jogalként szolgálhatott a náci háborús főbűnösök elleni nürnbergi perben “a béke elleni bűntett” megalapozott vádjához.

¹⁸ Az Alapokmány 2. cikk 4. bekezdése értelmében: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezé- seik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módjaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazástól tartózkodniok kell.”

¹⁹ Vö. Alapokmány 51. cikk.

²⁰ Lásd erről részletesebben Nagy Károly: A nemzetközi jog valamint Magyarország külkapcsolatainak története. Lakitelek, 1995. 36-37. p.

²¹ Uo.

A XX. század története is azt bizonyítja, hogy 1945-ig – az Alapokmány elfogadásáig – legfeljebb eseti jellegű beavatkozási tilalom elrendelésére került sor, mint pl. az 1936-39 között lezajlott spanyol polgárháború esetén²² (arról már nem is beszélve, hogy a Szovjetország elleni intervenciót (1918-22.), mint a bolsevizmus elleni fellépés eszközt kifejezetten jogszerűnek minősítették az akkori államok.

Az ENSZ Alapokmánya alapelveként fogadja el a non-intervenció elvét fenntartva magának a jogot, hogy a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetén (az Alapokmány VII. fejezetében foglaltak alapján) beavatkozzon valamely állam belügyeibe is. Az Alapokmány 2. cikk (7) bekezdésében meghatározott elv implicite azt is rögzíti, hogy jogszerűen csak az ENSZ által foganatosított beavatkozás lehet jogszerű.

Ad. d) Az önrendelkezési jog és az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása célként jelenik meg az Alapokmányban [1. cikk (2) bekezdés], s azok – tartalmi meghatározottságuk hiányában – programjellegű normaként értékelhetők. Mind az önrendelkezési jog, mind az alapvető emberi jogok normatív tartalma csak néhány évtizeddel az Alapokmány hatályba lépését követően alakult ki, vált elismertté részben szokásjogi, részben szerződésszabályozás útján.²³ A normatartalom elfogadásával egyidejűleg az egykori "célok" alapelvekké váltak, s mint ilyenek, akaratlanul is konfliktushelyzetet teremtettek a tekintetben, hogy e két új alapelv és az Alapokmányban eredetileg is megfogalmazott alapelvek között hogyan alakul a prioritás kérdése.

Az önrendelkezési jog tartalma lényegileg megegyezik a szuverenitás tartalmával, azzal a lényeges különbséggel mégis, hogy az önrendelkezési jog – éppen az önálló államiság hiánya miatt – nem az államot, hanem valamely népet, nemzetet megillető jogosítvány.

Az önrendelkezési jog ezzel a jellegével a szuverenitásba beleértendő területi integritás elvével ütközik, hiszen éppen arra jogosítja föl valamely népet, nemzetet, hogy elszakadjon attól az államtól, amelynek fennhatósága alatt akarata ellenére kénytelen élni.

A nemzetközi jog, a kialakult állami gyakorlat egyértelművé tette, hogy ilyen esetekben az önrendelkezési jog – mint magasztos célokat szolgáló érték – prioritást élvez a szuverenitással szemben.

Hasonló a helyzet az önrendelkezési jog és az erőszak tilalmának egymáshoz való viszonyánál is.

Ami ugyanis a nemzetközi jog (az ENSZ Alapokmánya) mindenfajta erőszaktól való tartózkodás kötelezettségét rója az államokra, addig az önrendelkezési jog feljogosítja az önrendelkezési jogát érvényesítő népet, nemzetet akár a fegyveres erőszak alkalmazására is önrendelkezési jogának megvalósítása érdekében.²⁴

²² A Nemzetek Szövetsége be nem avatkozási bizottságot, illetve be nem avatkozási hivatalt állított föl a beavatkozás megakadályozására – mint ismeretes, nem nagy sikerrel.

²³ Az önrendelkezési jog kapcsán a szokásjog kialakulása az ENSZ Közgyűlés 1514. (XV.) sz. határozatától, míg az emberi jogok tekintetében az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata utáni időszakról datálható.

²⁴ Vö. a Közgyűlés 1514. (XV.) sz. határozata:

„A Közgyűlés (...) kinyilvánítja, hogy

1. A népek idegen leigázása, idegen uralom alá vetése és kizsákmányolása az alapvető emberi jogok tagadását jelenti, ellentétben az ENSZ Alapokmányával és a világbéke és együttműködés akadályát képezi.

2. Minden népnek joga van az önrendelkezésre, mely jog alapján szabadon határozzák meg politikai státuszukat, és szabadon választják meg gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.

3. A politikai, gazdasági, társadalmi vagy műveltségi felkészültség különbözőségei soha nem szolgálhatnak ürügyül a függetlenség elnyerésnek a megakadályozására.

Az emberi jogok tiszteletben tartásának alapelveként való elfogadása hasonló konfliktusokat teremtett, s ugyanúgy azt a kérdést veti föl, hogy ti. az emberi jogok érvényesülése, tiszteletben tartásának biztosítása megengedhetővé, s így jogszerűvé teheti-e (az Alapokmányban védett) erőszak tilalmának, illetve a non-intervenció elvének az áthágását, azaz alapelvek ütközése esetén melyik alapelv élvez elsőbbséget, melyik alapelvben meghatározott jogosítvány, illetve kötelezettség fejez ki magasabb, fontosabb értéket.

Mivel magyarázható ezen problémák jogi szempontú kezelhetetlensége? Nem nagy kockázattal *prima vista* leszögezhető: az ENSZ ma már sokszor nem alkalmas sem a konfliktuskezelésre, sem az egyetemes nemzetközi jog fő kérdéseinek korszerű fejlesztésére. Ennek fő okát abban kereshetjük, hogy az a konkrét történelmi korszak (ti. a II. világháború befejeződése) által predesztinált, az adott történelmi pillanatban egyetlen működőképes ENSZ-struktúra, döntéshozatali mechanizmus, illetve az Alapokmányban manifestálódott nemzetközi jogi normarendszer jelentős mértékben funkcióképtelenné vált, s ennek törvényszerűen be kellett következnie. E megállapítással összefüggésben nem tűnik fölöslegesnek emlékeztetni arra, hogy a Nemzetek Szövetsége (NSZ) által kialakított nemzetközi jogrend – beleértve a NSZ struktúráját, döntéshozatali mechanizmusát is – még két évtizedet sem ért meg. Kudarcának tanulságait az ENSZ alapítói fel kívánták használni az ENSZ létrehozásánál, s ténylegesen fel is használták.²⁵ De amíg jól, rosszul, de egyáltalán működőképes jogot, jogi mechanizmust jelenthetett mondjuk 20-25 évig, a világban végbement óriási és nem utolsósorban felgyorsult változások következtében további 20-25 évre már sok tekintetben alkalmatlanná váltak.

Ismét csak példaszerűen megemlítve az ENSZ Alapokmányának elfogadása óta eltelt jó 50 esztendő szembeötlő változásait, melyek, ha nem is az ENSZ kiüresedését, de legalábbis jelentősen csökkent funkcióképességűvé válását idézték elő:

- a) Az ENSZ és Alapokmánya 50-100 tagállam létezésére épült oly módon, hogy a nemzetközi jogrendet (az "új szellemű" nemzetközi jogot) a II. világhábo-

„A Közgyűlés (...) kinyilvánítja, hogy

1. A népek idegen leigázása, idegen uralom alá vetése és kizsákmányolása az alapvető emberi jogok tagadását jelenti, ellentétes az ENSZ Alapokmányával és a világbéke és együttműködés akadályát képezi.

2. Minden népnek joga van az önrendelkezésre, mely jog alapján szabadon határozzák meg politikai státuszukat, és szabadon választják meg gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.

3. A politikai, gazdasági, társadalmi vagy műveltségi felkészültség különbözőségei soha nem szolgálhatnak ürügyül a függetlenség elnyerésnek a megakadályozására.

4. A függő helyzetben lévő nép ellen irányuló valamennyi fegyveres akciót, vagy bármiféle elnyomó intézkedést meg kell szüntetni abból a célból, hogy képesek legyenek békés és szabad módon gyakorolni jogaikat a teljes függetlenségre és tiszteletben kell tartani nemzeti területi integritását.

5. A gyámsági területeken és önkormányzattal nem rendelkező területeken, vagy minden más olyan területen, amelyek még nem nyerték el függetlenségüket, haladéktalanul lépéseket kell tenni, hogy e területek népeinek átadjanak minden hatalmat és pedig minden feltétel és fenntartás nélkül szabadon kinyilvánított akaratuknak és óhajuknak megfelelően bármiféle faji, szín vagy vallási megkülönböztetés nélkül abból a célból, hogy élvezhessék a teljes függetlenséget és szabadságot.

6. Bármiféle támadás, amely az ország nemzeti egységét és területi integritását részben vagy egészben megosztaná, ellentétes az ENSZ Alapokmányaiba foglalt célokkal és elvekkel.

7. Minden állam jóhiszeműen és pontosan teljesíti az ENSZ Alapokmányának az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának és a jelen nyilatkozat rendelkezéseit, az egyenlőség, a belügyekbe való be nem avatkozás alapján, és tiszteletben tartja minden nép szuverén jogait és területi integritását.”

²⁵ Így pl. megszűnt a tulajdonképpen minden tagállamot megillető "vétőjog", tényleges erőt helyeztek az ENSZ fennhatósága alá a nemzetközi béke és biztonság megőrzése érdekében stb.

rú győztes hatalmai határozták meg, s érthető okokból a győztes, akkori nagyhatalmak kezébe tették a világról való döntés jogát. Ugyanakkor az ENSZ-et alapító 51 tagállammal szemben napjainkra közel 200-ra nőtt a tagállamok száma, azaz mintegy megnégyesződött a tagállamok köre, nem is beszélve a nem tagállamokkal szemben is fennálló ENSZ (elsősorban BT) jogosítványokról.²⁶ Tekintve, hogy 1945-1960 között az ENSZ gyakorlatilag Európa és Amerika államainak szervezete volt, így – az akkori nagyhatalmakra is figyelemmel – az ENSZ kézben- és karbantartható volt még akkor is, ha a kétpólusú világrendszer léte sok tekintetben gátolta az ENSZ működésének hatékonyságát.²⁷

- b) A XX. század második felére viszont egyrészt olyan új, tényleges nagyhatalmak jelentek meg (elsősorban Németország és Japán), amelyek ténylegesen – Orwell-i parafrázissal élve – “egyenlőbbek” a de jure nagyhatalmak egyikénél, másikánál.
- c) Az ENSZ tagállamok többségét kitevő új tagok (főleg Afrika és Ázsia országai) az 1960-as években újonnan függetlenné vált államok, az európai és (főleg észak-)amerikai államoktól teljesen eltérő kultúrával, sajátos érdekelt-ségi rendszerekkel, más jogi gondolkodással stb. (Enyhe túlzással azt mondhatjuk, hogy az 1960. előtti ENSZ mennyiségi értelemben alig volt több, mint a mai euróatlanti együttműködés, ha ide értjük a békepartnerségi kapcsolatokat is.)

Fentiek alapján nem nehéz belátni, hogy egy alapvetően a kontinentális európai, illetve angolszász kultúrára, jogi gondolkodásra (és jogi dogmatikára!) épülő ENSZ Alapokmány rendelkezései, szelleme a harmadik világ államaira igen nehezen adaptálható. Ha mindehhez azt is hozzávesszük, hogy még az európai és az angolszász államok is igencsak eltérő hozzáállást, s ennek megfelelő politikát, ideológiát képviseltek az ezredvég előtti időszakban (is), pl. a nemzetiségek/etnikumok helyzetéről, jogairól, emberi jogokról²⁸ stb., akkor nem nehéz belátni, hogy az Alapokmányban foglalt célok és elvek széleskörű, univerzális kezelése egyre reménytelenebb kísérlet.

A nemzetközi jog univerzalitása így – látszólagos ellentmondásban a kikerülhetetlennek tűnő globalizáció trendjével – egyre nehezebben, egyre kevésbé hatékonyan működő rendszernek bizonyul.

A világ – regionális vagy más hasonló alapon – jól elkülöníthető államainak a hasonló kulturális, történelmi, tradicionális, stb. együtvé tartozása vagy legalábbis közelsége a “regionális” problémák meg- vagy feloldása terén sokkal több eredménnyel kecsegtet, mint a túlzottan is heterogénné vált, de az univerzalitás képében megjelenő ENSZ, illetve az ENSZ képerre formált univerzális nemzetközi jog elveiből, szabályai-ból eredő megoldások lehetősége. (Ehelyütt is említést érdemel, hogy pl. az emberi jogok, kisebbségi jogok, önrendelkezési jog, szuverenitás stb. kérdésében is nem csu-

²⁶ Vö. Alapokmány 2. cikk 6. bekezdés.

²⁷ Jelentős nemzetközi konfliktusok kapcsán a nagyhatalmak valamelyike szinte mindig élt Biztonsági Tanácsban őket megillető “vétőjoggal”, ha érdekkörüket, befolyási övezetüket érintő ügyben kellett szavazni.

²⁸ Mind az ENSZ megalakulásakor, mind a legutóbbi időszakban (különös tekintettel az USA speciális helyzetére) a Nemzetek Szövetségének felfogásával és praxisával ellentétben azon álláspont érvényesült, hogy nincs szükség a kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozására, mert a mindenkit megillető alapvető emberi jogok a kisebbségek helyzetét is megoldják.

pán az egyes "régiók" között, hanem még az ún. euróatlanti térség államai között is esetenként nem csekély különbségek állnak fenn.)²⁹

Az univerzalitás fentiekben vázolt néhány fő problémája már napjainkban is konkrétan manifesztálódott a nemzetközi politika / nemzetközi jog területén különösen szembetűnően a jugoszláv (és az utódállamok) "polgárháborús helyzetének" kezelésében, megítélésében, minősítésében.

A ma hatályos nemzetközi jog, illetve ENSZ döntési mechanizmusa tükrében ugyanis több mint ambivalens jogi helyzetet teremtett a NATO 1999. évi jugoszláviai akciója. Nem véletlen, hogy a nemzetközi jogászok és politikusok általi véleményalkotás nem csupán államonként, hanem egy-egy államon belül – így pl. Magyarországon – is, érvek és ellenérvek sokaságát felvonultató polémiákat, eltérő álláspontokat produkált.³⁰

Miután a NATO jugoszláviai akciójának megítélése több más aktuális problémát is implicál (pl. Oroszország csecsenföldi akciója, avagy Észak-Írország helyzete), így az mintegy problémamodellként is felfogható.

A NATO akció jogi megítélésében megnyilvánuló különböző vélemények megkérdőjelezik a mai nemzetközi jog alapelveinek minősülő normák eddigi (mondhatni hagyományos) értelmezését, felfogását. Olyan kérdésekre kell ugyanis jogi válaszokat adni, mint pl.:

- a) A NATO-akció valóban megsértette-e az erőszak tilalmának elvét?
- b) Igenlő válasz esetén agressziónak minősül-e a NATO-bombázás?
- c) Ha "csupán" intervencióról volt szó, akkor ennek jogellenessége kizárható-e?
- d) Meddig terjed(het) és mit alapolozhat meg jelen esetben a koszovói albánok önrendelkezési joga?

Ad a) Az erőszak tilalmát az ENSZ Alapokmánya – és annak értelmezése – meglehetősen széles körre terjeszti ki, amikor – először a nemzetközi jog történetében – *mindenfajta* erőszak vagy azzal való fenyegetés tilalmát mondja ki.³¹ Ugyanakkor meghatározza azt is, hogy fegyveres támadás esetén milyen jogai vannak a megtámadott félnek.³²

Az aligha vitatható, hogy a Jugoszlávia elleni NATO-akció kiméríti az Alapokmányban foglalt fegyveres erőszak fogalmát, s így az – formailag egyértelműen – Alapokmánnyal ellentétes erőszak alkalmazását jelenti.

Ad b) Az erőszak alkalmazásának kétség kívül legdurvább módja az agresszió, illetve a fegyveres intervenció. Jóllehet az agresszió fogalmát sem az Alapokmány, sem más nemzetközi szerződés nem definiálja, az ENSZ Közgyűlésének az agresszió fogalmát és elkövetési magatartásait meghatározó 1974. évi 3314. (XXIX.) határozata ma már a szokásjog részének tekinthető.

²⁹ Franciaország pl. azt az álláspontot képviseli, hogy Franciaország egységes nemzetállam, mindenki francia.

³⁰ E polémiáról lásd különösen Nagy Boldizsár: Hadban állunk? Élet és Irodalom 1999/15., és Valki László: Van, aki hadban áll; Élet és irodalom 1999/16.

³¹ Vö. Alapokmány 2. cikk 4. bekezdés.

³² Vö. Alapokmány 51. cikk.

A határozat értelmében agresszióról csak akkor beszélhetünk, ha az erőszak valamely állam területi épsége, függetlensége, szuverenitása elleni támadásnak tekinthető.³³

Az eléggé nyilvánvaló, hogy a Jugoszlávia elleni NATO-akció nem minősíthető ilyen támadásnak, így a fegyveres intervenciónak való minősítés lehetősége áll fenn. Az intervenció kérdésében az Alapokmány visszafogottan fogalmaz, amikor megállapítja, hogy „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely nagy állam belső joghatóságának körébe tartoznak ...”.³⁴ Az azonban *communis opinio*-nak tekinthető, hogy e helyütt nem csupán a szervezetet kötelező tilalomról van szó, hanem ugyanez vonatkozik az államokra is.

Ad c) A nemzetközi jog tudománya 3 esetet tekintett olyannak, amelyek a beavatkozás jogszerűségét támaszt(hat)ják alá, azaz kizárják az intervenció jogellenességét:

- ha a beavatkozást nemzetközi szerződés teszi lehetővé,
- ha a beavatkozásra magának az államnak/kormánynak a kérésére kerül sor, vagy más szóval kifejezve a beavatkozás a sértett beleegyezésével történik,
- ha a beavatkozásra végszükség miatt kerül sor.³⁵

A nemzetközi jog állami gyakorlata és részben tudománya is ez utóbbit kétségbe vonja, vagy éppenséggel tagadja.³⁶ Ugyanakkor vitás lehet a kormány ez irányú kérése is, mint a sértett beleegyezése, hiszen erre tipikusan a központi (kormány) hatalommal szembeni (polgárháború jellegű) fegyveres konfliktus esetén kerülhet sor, s ilyenkor nem mindig dönthető el, hogy egy adott fázisban melyik kormány tekintheti magát tényleges kormánynak, s így az állam képviselőitére jogosultnak, illetve, a beavatkozás oldaláról megközelítve: a beavatkozás kérésére jogosultnak.³⁷

Legalábbis 1945-ig, az Alapokmány elfogadásáig kevésbé volt vitatható, hogy mely nemzetközi szerződés alapozhatja meg az intervenció jogszerűségét.³⁸ Így pl. az adott kor nemzetközi joga szerint jogszerűnek minősült az az 1832-ban kötött nemzetközi

³³ A határozat értelmében az agresszió nevesített elkövetési magatartásai: (a) Valamely állam fegyveres erői általi invázió vagy támadás más állam területe ellen, avagy ilyen invázióból vagy támadásból eredő, akár időleges katonai megszállás, avagy egy másik állam területének vagy területe egy részének erőszakos anektálása. (b) Valamely állam fegyveres erői által egy másik állam területének bombázása, vagy bármilyen más fegyver használata egy másik állam területe ellen. (c) Valamely állam kikötőinek vagy partvidékének egy másik állam fegyveres erői általi blokádja. (d) Valamely állam fegyveres erőinek egy másik állam szárazföldi, tengeri vagy légi erejének, vagy tengeri, vagy légi flottájának a megtámadása egy másik állam által. (e) Valamely állam fegyveres erői, amelyek a fogadó állam területén a másik állam engedélyével tartózkodnak, a megállapodásban foglalt feltételek megszegésével, avagy a megállapodás lejártá után engedély nélkül tovább tartózkodnak az adott területen. (f) Valamely állam olyan cselekménye, mellyel megengedi, hogy a területét, amelyet egy másik állam rendelkezésére bocsátott, az a másik állam agressziós cselekmény elkövetésére használja fel egy harmadik állam ellen. (g) Ha valamely állam fegyveres bandákat, csoportokat, irreguláris egységeket vagy zsoldosokat küld, vagy nevében ilyeneket küldenek, amelyek egy másik állam elleni fegyveres erőszakot hajtanak végre, mely cselekmények kimerítik a fentebb felsorolt cselekményeket, vagy az államnak ebben komoly befolyása van.

³⁴ Vö. Alapokmány 2. cikk 7. bekezdés.

³⁵ Ilyen értelemben lásd: Nagy Károly: Nemzetközi jog. 89. p.

³⁶ Uo. 91. p.

³⁷ Pl. Magyarország tekintetében is ez a jogi probléma merült föl 1956-ban, amikor a Kádár-kormány kérte a szovjet csapatok beavatkozását.

³⁸ Az Alapokmány 2. cikk 7. bekezdése tulajdonképpen eldöntötte azt a kérdést, hogy az Alapokmányon kívül semmilyen más nemzetközi szerződés nem jogosíthat fel érvényesen egyetlen államot sem egyoldalú beavatkozásra. Egy ilyen szerződéses kikötés mögött ugyanis egy *de facto* egyenlőtlenséget lehet vélelmezni, ami viszont sérti az államok (formális-, jogi) egyenlőségének elvét.

szerződés, amely Görögország monarchikus kormányformájának biztosítása érdekében egyoldalú beavatkozást tett lehetővé Nagy-Britannia, Franciaország és Oroszország részére. Ugyanakkor a Ciprus függetlenségét előkészítő Zürichi illetve Londoni Egyezményt (1959-1960) módosítani kellett, mivel az Egyezmény értelmében Törökországot egyoldalú beavatkozási jog illette volna meg Cipruson az ottani török kisebbség védelme érdekében. Ez a rendelkezés azonban egyértelműen Alapokmány-ellenesnek minősült, s emiatt vált elengedhetatlenné ezen rendelkezés törlése az Egyezményből. Az Alapokmány alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi szerződésre, mint a jogellenességet kizáró körülményre csupán az Alapokmány, mint nemzetközi szerződés rendelkezésére lehet hivatkozni, azaz ha a beavatkozást – a nemzetközi béke és biztonság érdekében – maga az ENSZ, annak Biztonsági Tanácsa rendeli el. Itt tart a ma is hatályos pozitív nemzetközi jog anélkül, hogy reagált volna az Alapokmány hatályba lépése óta eltelt több, mint 5 évtized változásaira. Az elmúlt évtizedek ugyanis 2 nagy fontosságú új problémát hoztak felszínre az intervencióval kapcsolatban, nevezetesen a *preventív intervenció*, illetve a *humanitárius intervenció* indokoltságának és jogszerűségének kérdését.

A preventív intervenció kérdése különösen az Izrael és az arab államok közötti több évtizedes háborús konfliktus során merült fel, de jogszerűségének elismerése – a végszükség megítéléséhez hasonlóan – nem váltott ki érdemi támogatást az államok, az államok nemzetközi közössége részéről, hiszen azok a kételyek, problémák még fokozottabb mértékben jelentkeznek e tekintetben, mint a végszükség elismerése, illetve az ehhez kapcsolódó jogi megítélés bizonytalansága, nem egyszer lehetetlensége terén.

Egészen más a helyzet azonban az ún. "humanitárius intervenció" kérdésében, amit mind a nemzetközi jogban, mind az állami gyakorlatban ilyennek szoktak minősíteni azokban az esetekben, amikor emberek nagy tömegei életének, testi épségének, legalapvetőbb emberi jogainak, a nép önrendelkezési jogának saját államuk erőszakszervezetei általi célzatos, szisztematikus sérelméről van szó. A XX. század második fele – sajnálatos módon – több szomorú példával is szolgált erre nézve, a már említett Kam bodzsa, Bosznia-Hercegovina, Ruanda és legutóbb Koszovó területén. Mindhárom esetben sajnálatos közös vonás, hogy az ENSZ, illetve annak Biztonsági Tanácsa vagy egyáltalán nem, vagy csupán igen jelentős késedelemmel reagált érdemben a népi- rto kormányzati intézkedések megszüntetése, az áldozatok számának további növekedése megakadályozására.

Ad. d) A Jugoszlávia elleni NATO-akció elsődlegesen a koszovói népi- rtás folytatódásának megakadályozását kívánta szolgálni. A népi- rtás megakadályozása azonban szorosan kapcsolódik az önrendelkezési jog kérdéséhez is. A konkrét (koszovói) esetben éppúgy, mint ahogy pl. a csecsenföldi fegyveres akció ügyében is.

Olyan nép (nemzet) helyzetéről van szó ugyanis, amelyik vagy *egyáltalán nem*, vagy *nem úgy* akar élni egy másik (uralkodó, többségi) nemzet által vezetett országban, s ez a (legalább potenciális) probléma még a fejlett Európában is több kisebbségben élő nemzetet, nemzetiséget érint (pl. baszkok, bretonok).

E folyamat új kihívás a XX. század végén, hiszen a népek önrendelkezési jogának az Alapokmányban – akkor még programjellegű normaként – való elismerését a gyar-

mati, vagy más függő helyzetben élő, azaz önálló államisággal nem rendelkező népek/nemzetek jogosítványának tekintették.³⁹

A gyarmati rendszer felbomlását követően tört felszínre az akaratuk ellenére más, de már létező állam területén élő nemzetek (nemzetiségek, etnikumok) önrendelkezési jogának kérdése, s ma már nem is az a fő kérdés, hogy őket is megilleti-e az önrendelkezési jog, hanem az, hogy ennek formája, tartalma, terjedelme milyen mértékű legyen. Ily módon az államok szuverenitása (területi integritása) és az önrendelkezési jog ütközésével kerültünk tehát szembe, s a kettő közötti prioritás eldöntése, de még inkább a kettő összeegyeztetése az új évezred egyik nagy feladata.

A koszovói, illetve a csecsenföldi konfliktus eltérő nemzetközi megítélése is azt támasztja alá, hogy – egyebek között – az önrendelkezési jog univerzális elve is konkrétan részleteiben elsősorban regionális szinten, regionális rendezés útján biztosít több esélyt a kisebbségi önrendelkezési jog érvényesülésére.

A NATO-akció azonban több tanulsággal és jogi következtetéssel is szembesíti a mai nemzetközi jogrendet. A legfőbb tanulsága az, hogy a mai viszonyok között egy kialakulóban lévő, vagy talán már ki is alakult *communis opinio* létezik, mely szerint nem tekinthető belügynek az olyan államon belüli erőszak, mint amelyek a fentebb említett országokban megtörténhettek. Az államok közösségének, illetve a nemzetközi jognak reagálnia kell az ilyen eseményekre. Ennek legfőbb feltétele, hogy a mai pozitív nemzetközi jog

- egyrésztől ismerje el, hogy az ilyen okból alkalmazott intervenciós jellegű erőszak nem jogellenes, hiszen egy magasabb – a legmagasabb! – értéket, az emberi életet, az emberi méltóságot védi, vagy ha úgy tetszik a demokráciát védi a durva diktatúra ellen;
- másrésztől fel- és el kell ismerni annak szükségességét, hogy – nem csupán ilyen esetekben – felértékelődik a regionalitás szerepe, főként pedig annak határfoka az univerzalizmussal szemben, hiszen az eltérő regionális értékrendek miatt nem csupán gyorsabban, hatékonyabban, eredményesebben lehet fellépni, hanem a regionális viszonyok objektívabb ismeretében az elérni kívánt cél, illetve eszközrendszer jobb megválasztását is.

A fentebb említett indokok előtérbe állítják a nemzetközi jogi értelemben vett regionalizmus jellegének, fogalmának újragondolását is. Az ENSZ Alapokmány ugyanis kétségtől elismeri a regionális szervezetek szerepét a helyi (regionális) konfliktus-megoldásban,⁴⁰ de az Alapokmány szabályozása – mint ahogy már más összefüggésben is utaltam erre – egy több évtizedes kialakult felfogást tükröz: egyrésztől a regionalizmust alapvetően földrajzi értelemben vett regionális szervezetekre alapozza, másrésztől az Alapokmány rendelkezései a regionális szervezet *tagállamai közötti* konfliktusok megoldására irányulnak.⁴¹

A NATO jugoszláviai akciója mindkét probléma továbbfejlesztésének igényét megalapozza. A NATO ugyanis a hagyományos (Alapokmány szerinti) értelemben

³⁹ Lásd az ENSZ Közgyűlésének az 1514. (XV.) sz. határozatával elfogadott "A gyarmati országoknak és népeknek nyújtandó függetlenségről szóló nyilatkozatát".

⁴⁰ Vö. Alapokmány 52-54. cikk.

⁴¹ Vö. Alapokmány 52. cikk 2. bekezdés.

nem tekinthető regionális szervezetnek.⁴² Ténylegesen azonban az ún. euróatlanti térség logisztikailag is egységes régiónak tekinthető. Ugyanakkor annak igénye is felvetődik, hogy a Biztonsági Tanács hatáskörét indokolt mértékig decentralizálni, illetve delegálni kellene regionális szervezetekre annak érdekében, hogy valamely regionális konfliktus – ideértve a humanitárius intervenció alkalmazásának esetét is – minél gyorsabban és minél eredményesebben legyen leküzdhető.

II.

A Magyar Köztársaság nemzetközi joggal, EU-joggal kapcsolatos fő feladatai az ezredvégen

Mindenek előtt e helyütt is arra a legalapvetőbb problémára kell emlékeztetni, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya nem csekély deficitel rendelkezik a Magyar Köztársaság nemzetközi, nemzetközi jogi kapcsolatainak jogi szabályozása terén. A már oly sokszor és sokak által kritizált alkotmányi rendelkezés, az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, amely a nemzetközi jog és a magyar jogrendszer viszonyát szabályozza (amint ez nem csupán a jogtudomány kritikájából, hanem az Alkotmánybíróság 9 esztendőös gyakorlatából is kiderül), teljességgel alkalmatlan a probléma kezelésére.⁴³

Az Alkotmánybíróság praxisa során több ízben szembesült az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének értelmezési nehézségeivel. Az ún. igazságtételi törvény, illetve az Európai Megállapodás alkotmányosságával kapcsolatos határozatok egyértelművé tették, hogy Alkotmányunkban a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettség-vállalásainak szabályozását a nemzetközi jog és a magyar jogrend viszonyának meghatározását a jelenkor elvárható igényeinek megfelelően kell szabályozni.⁴⁴

Az Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő problémakomplexum az alábbiak szerint foglalható össze:

1. Valamely nemzetközi szerződés jogforrás-e a magyar jogalkalmazó számára, s ha igen, milyen feltételek mellett?
2. Mi a nemzetközi szerződés belső jogba való transzformálásának, illetve a transzformáció elmaradásának joghatása?
3. Meddig terjed(jen) az Alkotmánybíróság hatásköre nemzetközi szerződés esetleges alkotmányellenessége esetén?
4. A nemzetközi szokásjog szabályai miként érvényesül(het)nek az államon belüli jogalkotásban, illetve jogalkalmazásban?⁴⁵

⁴² Az Alapokmány XVIII. fejezete alá tartozó regionális szervezetek körébe a jogtudomány csupán 3 szervezetet sorol be egyértelműen: Amerikai Államok Szervezete, Afrikai Egységsszervezet, Arab Liga (az Északi Tanács ilyen jellege vitatható – BL).

⁴³ Az Alkotmány 7. § (1) bekezdés szerint "A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját."

⁴⁴ Lásd különösen az Alkotmánybíróság 36/1996. (IX. 4.) és 30/1998. (VI. 25.) sz. határozatait, illetve Bodnár László: *The Relationship of International Law and Domestic Law in Our Constitution – de lege ferenda* (Acta Juridica et Politica, Tom. XLIX., Fasc. 8., Szeged, 1996.); Bragyova András: *A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése*. In: *Nemzetközi jog az új alkotmányban* (Szerk. Bragyova András, Budapest, 1997. 9-73. p.) and *Vörös Imre: Az Európai megállapodás magyar bírósági alkalmazása I.* In: *Collega* (Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem kiadványa, Budapest 1997. 3-4. szám) kritikai megjegyzéseit.

⁴⁵ Vö. Bodnár László i.m., Bragyova András i.m., Vörös Imre i.m.

A Magyar Köztársaság alkotmányos rendjének másik nagy – most még jövőbeni – kérdése az Európai Unióhoz, vagy más hasonló, többé-kevésbé szupranacionális jellegű szervezethez való csatlakozás alkotmányos szabályozása, más szóval a szuverenitás egy (kisebb vagy nagyobb) részének nemzetközi szervezet számára való előzetes átruházásának alkotmányi rendezése.

Ahogy a politikában, illetve a publicisztikában szokás fogalmazni, a “szuverenitásunk (egy részéről) való lemondás” egy szupranacionális jellegű szervezet, ti. az EU javára milyen jogi következményekkel jár?

Mindenek előtt azt kell hangsúlyoznunk, hogy mindenféle nemzetközi kötelezettség-vállalás – a hagyományos megközelítés szerint – a szuverenitás “önkorlátozását” jelenti. Az nem vitás, hogy majdani EU-tagságunk a szuverenitás olyan mértékű korlátozását jelenti majd, ami más nemzetközi kötelezettség-vállalások esetén, sem mennyiségi, sem minőségi értelemben megközelítőleg sem egyenértékű.

Arról fölösleges lenne polemizálni, hogy “jó-e ez nekünk”, “kell-e ez nekünk”, “lemondhatunk-e szuverenitásunkról”, hiszen a Magyar Köztársaság – éppen úgy, mint bármely más EU-tagállam – szabadon mérlegeli, s ez alapján szabadon dönt arról, hogy vállalja-e az EU által nyújtott előnyök ellenében az EU által előírt korlátozásokat. Az EU eddigi története összességében sikertörténet, s mint története mutatja, komolyan soha nem vetődött föl egyetlen tagállam részéről sem a kilépés gondolata, kényszere pedig pláne nem.

Abból a posztulátumból indulhatunk ki tehát, hogy a Magyar Köztársaság számára is létfontosságú EU-tagságunk elnyerése. Sok egyéb (pl. gazdasági, környezeti, stb.) kötelezettség mellett nyilvánvaló jogi kötelezettségek is hárulnak Magyarországra, s itt nem csupán a jogszabályok ún. jogharmonizációs kötelezettségekre gondolok,⁴⁶ hanem a csatlakozás alkotmányos alapjainak megteremtésére, mint ahogy az előzőekben már jelzett – általában a nemzetközi kötelezettség-vállalással kapcsolatos – kérdések alkotmányos rendezési feladatokra is.

Az EU-tagállamok alkotmányai azt mutatják, hogy nem feltétlenül szükséges alkotmányt módosítani az EU-tagság miatt, sőt egyes tagállamok még külön törvény megalkotását sem látták szükségesnek.⁴⁷ Természetesen az EU régi tagállamai vonatkozásában már 3-4 évtized integrációs tapasztalat és az EU-követelmények gyakorlata olyan mértékben a jogélet, illetve a kormányzati hatalom részévé vált, hogy az alkotmányos rendezés igénye nem is igen jelentkezik. Az új (főként kelet-közép-európai) demokráciákban azonban, így Magyarországon is, ilyen jellegű tapasztalat, főként pedig gyakorlat hiányában úgy vélem, hogy alkotmányunkban rendelkezni kellene az EU-tagság mellett általában is a nemzetközi szervezetekben viselt tagságunkból eredő kötelezettségek (belső)jogi következményeiről, különös tekintettel a Biztonsági Tanács és a NATO határozataira.⁴⁸

Az EU-hoz való jogi viszonyunk rendezését, mind a jogászok, politikusok, mind a közvélemény számára egyszerűbbé tehetjük, ha világosan látjuk: “a szuverenitás káp-

⁴⁶ A „jogharmonizáció” helyett helyesebb lenne a “jogszabályok közelítése”, illetve a “jogszabályok recepciója” kifejezések használata.

⁴⁷ Olaszország, Hollandia és Görögország alkotmánya egyáltalán nem tartalmaz szabályokat az EU-val kapcsolatban, míg Franciaország, Németország és Írország alkotmánya is csak általános szabályokat tartalmaz.

⁴⁸ A magyar Büntető Törvénykönyv 261/A §-a pl. egyáltalán nem volt adekvát a Biztonsági Tanács idevágó határozatával.

rázata”⁴⁹ nem lehet akadálya annak, hogy a szuverenitás hagyományos felfogása a jelenkor (és a következő évszázad) számára az állami szuverenitás realista értelmét, kétségkívül egyre inkább korlátozott tartalmát tekintse a nemzetközi kapcsolatok alapjának, a nemzetközi jog alapelveinek.

Ami ennek az EU-vonzatát illeti: a feltartóztathatatlannak tűnő globalizációs folyamatban az EU-integráció – benne Magyarországgal és a többi európai állammal – Európa, illetve Európa integrált államai számára a globalizáció áfiuma elleni orvosságot is jelent(het)i.

LÁSZLÓ BODNÁR

CHALLENGES TO THE PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW AT THE END OF THE MILLENNIUM

(Summary)

At the end of the millennium challenges on international stage, such as local wars, illegal migration, problems of minorities etc. can be managed little or not at all in the framework of general international law.

The legal assessment of NATO intervention in Yugoslavia resp. in Kosovo is an appropriate example to it. This action (intervention) can be qualified according to positive rules of general international law as a wrongful act. Simultaneously this intervention can be qualified as a “humanitarian intervention”, which the justification of which is hardly disputable.

Legal recognition of “humanitarian intervention” by positive law is hardly possible in lack of positive legal rules and because of the actual UN decision making process.

Because of the specific regional features it would be better to prefer regional regulation on this problem which could handle such situation much more efficiently. The same applies to e. g. to the implementation of self determination, since the actual implementation of this general principle depends, first of all, on regional characteristics.

As for Hungary; one of the most important and urgent tasks is to regulate by clear and explicit way in our Constitution the relationship of Hungarian legal order to international treaties in general and to the EU-law because of our accession to the EU in the near future. By this regulation the priority of international obligation to the Hungarian legal rules should be recognized.

⁴⁹ Vö. A szuverenitás káprázata. (Szerk. Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Várnai Györgyi) Budapest 1996. Lásd különösen: Nagy Boldizsár: Az abszolutum vágyáról és a tűnékeny szuverenitásról.